



ISSN 2029–2236 (print)
ISSN 2029–2244 (online)
SOCIALINIŲ MOKSLŲ STUDIJOS
SOCIAL SCIENCES STUDIES
2009, 2(2), p. 175–191

ŠEIMOS SUSIJUNGIMO DIREKTYVOS PERKĖLIMO Į LIETUVOS TEISĘ IR ĮGYVENDINIMO PROBLEMOS

Lyra Jakulevičienė, Laurynas Biekša

Mykolas Romeris universiteto Teisės fakulteto

Tarptautinės teisės katedra

Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva

Telefonas (+370 5) 2714 669

Elektroninis paštas lyra.jakuleviciene@gmail.com; laurynas@redcross.lt

Pateikta 2008 m. rugsėjo 15 d., parengta spausdinti 2009 m. birželio 7 d.

Anotacija. 2005 m. spalio 3 d. pasibaigė 2003 m. rugsėjo 22 d. Tarybos direktyvos Nr. 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą (toliau – Šeimos susijungimo direktyva) perkėlimo į nacionalinę teisę terminas. Šis straipsnis yra trečiasis iš straipsnių ciklo apie ES prieglobsčio direktyvų perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemas¹. Straipsnyje analizuojama Šeimos susijungimo direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę būklė, direktyvos nuostatų įtaka Lietuvos prieglobsčio teisės vystymuisi ir atkreipiamas dėmesys į vis dar neperkeltas arba netinkamai perkeltas direktyvos nuostatas bei praktines problemas, galinčias kilti taikant šią direktyvą. Šeimos susijungimo direktyva tiesiogiai nepriklauso prieglobsčio sričiai, tačiau direktyvoje yra specialus skyrius dėl pabėgėlių šeimos susijungimo, todėl jos vaidmuo svarbus garantuojant pabėgėlių šeimos gyvenimo apsaugą. Straipsnis gali būti naudingas direktyvos nuostatas taikančioms valstybės institucijoms bei įstatymų leidėjui siekiant garantuoti visišką direktyvos nuostatų perkėlimą į nacionalinę teisę, tobulinti dabartinę teisinę bazę Lietuvoje ir užtikrinti pagarbą užsieniečių šeimoms.

- 1 Pirmame šio straipsnių ciklo straipsnyje nagrinėjama Europos Sąjungos kvalifikavimo direktyva: Jakulevičienė, L.; Biekša, L. Pabėgėlio statuso ir papildomos apsaugos (kvalifikavimo) direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos. *Jurisprudencija*. 2008, 3(105); antrame – Priėmimo sąlygų direktyva: Jakulevičienė, L.; Biekša, L. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos. *Jurisprudencija*. 2009, 1(115).

Reikšminiai žodžiai: *tarptautinė ir Europos Sąjungos teisė, Europos Sąjungos prieglobsčio teisė, užsieniečiai, pabėgėliai, užsieniečių teisinė padėtis, prieglobsčio direktyvos, šeimos susijungimo direktyva.*

Ivadas

Straipsnių ciklo apie Europos Sąjungos (ES) prieglobsčio direktyvų perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemas tikslas – išnagrinėti ES „pirmosios kartos“² prieglobsčio direktyvų perkėlimo į Lietuvos teisę lygį, įvertinti direktyvų nuostatų galimą poveikį prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių teisei būklei Lietuvoje bei įvardyti galinčias iškilti problemas taikant direktyvas. Straipsniais nesiekama pateikti išsamią ES prieglobsčio direktyvų nuostatų analizę bei nagrinėti direktyvų įgyvendinimą Lietuvoje, kadangi šiuo metu šios srities praktika dar labai negausi. Šiame straipsnyje nagrinėjama 2003 m. Šeimos susijungimo direktyva³. Siekiama apibrėžti sąlygas, kuriomis remiantis teisėtai ES valstybėse narėse esantys užsieniečiai galėtų įgyvendinti savo teisę susijungti su šeima (teisę į šeimos susijungimą). Direktyvos pagrindas – tarptautiniai ir regioniniai žmogaus teisių dokumentai, įtvirtinantys valstybių pareigą saugoti šeimą ir gerbti šeimos gyvenimą (pvz., Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 8 str., Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos 10 str. 1 dalis, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 33 str. 1 d.). Šiuo metu tarptautiniu mastu teisė susijungti su šeima neegzistuoja kaip savarankiška žmogaus teisė, ji išvedama iš teisės į pagarbą šeimos gyvenimui⁴. Taigi direktyvoje pirmą kartą pripažįstama teisė į šeimos susijungimą, kurios įgyvendinimas priklauso tik nuo to, kaip laikomasi konkrečių sąlygų, o ne nuo valstybės diskrecijos. Direktyva apibrėžia šeimos susijungimą kaip valstybėje narėje teisėtai gyvenančio užsieniečio šeimos narių atvykimą ir gyvenimą toje valstybėje narėje, kad būtų išsaugota šeima, nesvarbu, ar šeimos santykiai atsirado prieš asmeniui atvykstant į valstybę narę (pvz., šeima buvo išskirta dėl karo, kelionės į ES valstybę narę, kt. aplinkybių), ar jam atvykus (pvz., užsienietis sudarė santuoką po to, kai apsigyveno valstybėje narėje)⁵. Šeimos susijungimas reikšmingas užsieniečiams integruojantis, nes palengvina integracijos procesą, užtikrina stabilumą, ypač kai kalbama apie pabėgėlius, kurie neretai ne dėl savo kaltės buvo išskirti arba priversti atsiskirti nuo savo šeimos. Pabėgėliams direktyvoje yra skiriamas išskirtinis dėmesys, kadangi

2 „Pirmosios kartos“ ES prieglobsčio teisės aktais vadinami teisės aktai, priimti remiantis Amsterdamo sutarties 63 straipsniu.

3 Tarybos 2003 m. rugsėjo 22 d. direktyva 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą. [2003] O. J. L 251/12, 03/10/.

4 Plačiau apie tai, kaip Europos Žmogaus Teisių Teismas nagrinėjo šeimos susijungimo atvejus pagal EŽTK žr.: John, A. Family Reunification for Migrants and Refugees: a Forgotten Human Right? A Comparative Analysis of Family Reunification under Domestic Law and Jurisprudence, International and Regional Instruments. *ECHR Caselaw and the EU 2003 Family Reunification Directive* [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-07-19]. <www.fd.uc.pt/hrc/working_papers/arturojohn.pdf>.

5 Tarybos 2003 m. rugsėjo 22 d. direktyva 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą. [2003] O. J. L 251/12, 03/10/.

kitas užsienietis dažnai gali susijungti su šeima savo kilmės valstybėje nereikalaudamas leisti atvykti jo šeimos nariui į ES valstybę narę, tačiau pabėgėlis negali grįžti į savo valstybę. Šis straipsnių ciklas yra skirtas būtent prieglobsčio prašytojų bei pabėgėlių teisei padėčiai Lietuvoje nagrinėti, todėl pagrindinis dėmesys bus skirtas Šeimos susijungimo direktyvos dėl pabėgėliams taikomos šeimos susijungimo tvarkos nuostatom.

Šeimos susijungimo direktyvai užsienio mokslininkai skiria nemažai dėmesio, tačiau Lietuvoje trūksta ne tik mokslinių, bet ir apžvalginių straipsnių, supažindinančių su šia tema. Šeimos susijungimo klausimai jau buvo sukėlę ir, matyt, dar kels diskusijas Lietuvoje, taigi probleminių direktyvos nuostatų analizė yra aktuali. Be to, 2002–2006 m. statistikos dinamika rodo, kad Lietuvoje gyvenančių užsieniečių šeimos susijungimo atvejų vis daugėja.

1. Šeimos susijungimo direktyvos perkėlimas: bendrosios pastabos⁶

Šeimos susijungimo direktyvos formalus perkėlimas prasidėjo 2006 m., kai 2004 m. balandžio 29 d. priimtas Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (toliau – Užsieniečių įstatymas) buvo papildytas⁷. 2008 m. pradžioje buvo likusios vos kelios direktyvos nuostatos, kurios dar neperkeltos į nacionalinę teisę.

Nemažai Šeimos susijungimo direktyvos nuostatų atspindi Užsieniečių įstatyme, tačiau jų gausu ir poįstatyminiuose teisės aktuose, pavyzdžiui, Leidimų laikinai gyventi užsieniečiams išdavimo tvarkoje⁸, Leidimų nuolatos gyventi užsieniečiams išdavimo tvarkoje⁹, Socialinės integracijos tvarkoje¹⁰ ir kt. Šeimos susijungimo tvarka Lietuvoje buvo dar iki perkeltos direktyvą, tačiau buvo vertinama kaip ne itin efektyvi, o Užsieniečių įstatymo nuostatos buvo nenuoseklios ir net prieštaringos.

Pavyzdžiui, Užsieniečių įstatymo 30 straipsnio 2 dalis draudė šeimos susijungimą papildomą apsaugą gavusiems asmenims, o 43 straipsnio 1 dalies 5 punktas – leido; remiantis 30 straipsnio 1 ir 3 dalimis pabėgėliams reikėjo pragyventi asmeniui 2 metus,

6 Nagrinėjamas laikotarpis yra iki 2008 m. gegužės 1 d.

7 Lietuvos Respublikos 2004 m. balandžio 29 d. įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539; 2008 m. vasario 1 d. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 22-803.

8 Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro 2005 m. spalio 12 d. įsakymas Nr. 1V-329 „Dėl leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo bei fiktyvios santuokos sudarymo, fiktyvios registruotos partnerystės ir fiktyvaus įvaikinimo įvertinimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 126-4509.

9 Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro 2005 m. gruodžio 21 d. įsakymas Nr. 1V-445 „Dėl leidimų nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo bei fiktyvios santuokos sudarymo įvertinimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 5-157; 2007 m. birželio 14 d. pakeistas pavadinimas „Dėl Lietuvos Respublikos ilgalaikio gyventojų leidimo gyventi Europos Bendrijoje užsieniečiams išdavimo ir fiktyvios santuokos sudarymo, fiktyvios registruotos partnerystės bei fiktyvaus įvaikinimo įvertinimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 68-2700.

10 Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. spalio 21 d. įsakymas Nr. A1-238 „Dėl Lietuvos valstybės paramos teikimo užsieniečių, gavusių prieglobstį Lietuvos Respublikoje, integracijai tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 157-5741; pakeistas: 2006 m. sausio 11 d. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 5-167.

jei šeima sukurta prieš atvykstant į Lietuvą, bet jei atvykus – nereikėjo; 43 straipsnis neleido vaikams užsieniečiams susijungti su tėvais ir kt.

Lietuvos teisėje šeimos susijungimas apibrėžiamas kaip „Lietuvos Respublikoje teisėtai gyvenančio užsieniečio, kuris nėra Europos Sąjungos pilietis, šeimos narių atvykimas ir gyvenimas Lietuvos Respublikoje, kad būtų išsaugota šeima, nepaisant to, ar šeimos santykiai atsirado prieš atvykstant užsieniečiui, ar jam atvykus“¹¹. Šeimos susijungimo procedūra vykdoma per Lietuvos diplomatinės ir konsulinės atstovybės užsienyje, o sprendimą priima Migracijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – Migracijos departamentas). Sprendimas turi būti priimtas per 6 mėn., tačiau numatyta galimybė šį terminą pratęsti dar iki 3 mėn. atsižvelgiant į prašymo nagrinėjimo sudėtingumą¹². Šie terminai užtikrina sprendimo priėmimą laiku, t. y. nepažeidžiant Direktyvoje įtvirtinto maksimalaus 9 mėn. termino¹³.

Svarbu nustatyti šeimos apibrėžimą, kuris taikomas siekiant, kad šeima susijungtų. Direktyvoje nustatyta, kad visais atvejais šeimos susijungimas turi būti taikomas šeimos branduolio nariams, t. y. sutuoktiniams ir nepilnamečiams vaikams. Taigi direktyva šeimos nariais pripažįsta¹⁴:

- 1) pabėgėlio sutuoktinį arba sutuoktinę;
- 2) pabėgėlio arba sutuoktinės(-io) nepilnamečius vaikus, taip pat įvaikius;
- 3) nepilnamečius vaikus, kai pabėgėliui ar jo sutuoktinei(-iui) priklauso jų globa ir vaikai yra jo išlaikomi. Tokie nepilnamečiai vaikai neturi būti susituokę.

Tam tikrais atvejais direktyva leidžia remiantis nacionaliniais įstatymais šeimos nariais pripažinti taip pat: 1) pabėgėlio pirmosios giminystės eilės pagal tiesiąją aukštutinę liniją gimines, jei jie yra pabėgėlio išlaikytiniai ir neturi šeimos paramos kilmės valstybėje; 2) pabėgėlio ar jo sutuoktinės(-io) suaugusius nesusituokusius vaikus, jei šie objektyviai negali tenkinti savo reikmių dėl sveikatos būklės. Be to, šeimos nariais pagal direktyvą gali būti pripažinti ir nesusituokę partneriai bei jų vaikai, tačiau tik tuomet, jei valstybės narės įstatymai pripažįsta tokią partnerystę. Pabėgėlių šeimos nariais taip pat gali būti pripažinti ir kiti, direktyvoje nenurodyti, šeimos nariai, jei jie yra pabėgėlio išlaikomi. Pastebėtina, kad pagal direktyvą skirtingų šeimos narių šeimos susijungimo teisė įgyvendinama nevienodu mastu, t. y.:

- 1) sutuoktiniams ir vaikams, esantiems skirtingose valstybėse narėse, visuomet leidžiama susijungti;
- 2) kitiems artimiems giminaičiams leidžiama susijungti tik atsižvelgiant į pasekmių, kurios kiltų neleidus susijungti, sunkumą.

Direktyvoje nenumatytas skirtumas šeimų, susikūrusių dar prieš užsieniečiui atvykstant į ES valstybę, ir tų, kurios susikūrė jau atvykusios į tokią valstybę.

11 Lietuvos Respublikos 2004 m. balandžio 29 d. įstatymas Nr. IX-2206. „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539; 2008 m. vasario 1 d. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 22-803, 2 str., p. 27.

12 *Ibid.*, 33 str., 1–2 d.

13 Tarybos 2003 m. rugsėjo 22 d. direktyva dėl teisės į šeimos susijungimą. 2003/86/EB, O. J. L 251/12, 03/10/2003, 5 str., 4 d.

14 *Ibid.*, 4 str.

Lietuvoje užsieniečio, nesančio Europos Sąjungos piliečiu, šeimos nariais įgyvendinant teisę susijungti su šeima pripažįstami¹⁵:

- 1) sutuoktinis arba asmuo, su kuriuo sudaryta registruotos partnerystės sutartis;
- 2) vaikai (įvaikiai) iki 18 metų, įskaitant sutuoktinio arba asmens, su kuriuo sudaryta registruotos partnerystės sutartis, vaikus iki 18 metų, jeigu jie nesudarę santuokos ir yra priklausomi nuo tėvų;
- 3) pirmos eilės tiesiosios aukštutinės linijos giminaičiai, išlaikomi ne mažiau kaip vienerius metus ir negalintys pasinaudoti kitų šeimos narių, gyvenančių užsienio valstybėje, parama.

Taigi šeimos nariais, palyginti su direktyvos reikalavimais, pripažįstamos visos šeimos narių grupės, išskyrus pabėgėlio ar jo sutuoktinės(-io) suaugusius nesusituokusius vaikus (jei šie objektyviai negali tenkinti savo reikmių dėl sveikatos būklės) bei kitus šeimos narius, kurie yra pabėgėlio išlaikomi. Tačiau teigiama yra tai, kad nors direktyva nereikalauja, Lietuvoje šeimos nariais pripažįstami partnerystę sudarę asmenys.

Šeimai susijungti keliamos sąlygos, kurias būtina įgyvendinti: turėti gyvenamąjį plotą, sveikatos draudimą, reguliarias pajamas¹⁶; prieš pateikdamas prašymą susijungti su šeima užsienietis turi būti mažiausiai dvejus metus teisėtai išgyvenęs Lietuvoje¹⁷. Lietuva netaiko direktyvos 8 straipsnio 2 dalyje numatytos galimybės (t. y. leidžiančios nustatyti maksimalų trejų metų laukimo laikotarpį nuo prašymo pateikimo momento iki leidimo gyventi išdavimo, atsižvelgiant į priėmimo galimybes). Pavyzdžiui, Vokietijoje tokie apribojimai, kaip minimalaus amžiaus riba, kalbos žinios ir pajamų lygis, buvo grindžiami integracijos bei apsaugos nuo priverstinės santuokos priežastimis¹⁸.

2007 m. šeimos susijungimo klausimai dėl dvejų metų laukimo termino sukėlė diskusijas LR Seime ir žiniasklaidoje. Diskusijas visų pirma kėlė sporto klubai, nes dėl dvejų metų laukimo termino atsirado problema užsienio žaidėjams, atvykstantiems žaisti nacionalinėse komandose. Be to, šiuo terminu buvo nepatenkinti ir užsienio investuotojai, atvykę gyventi Lietuvoje ir negalintys atsivežti savo šeimų.

Pavyzdžiui, kai kurie užsienio investuotojai, atvykstantys į Lietuvą, buvo priversti prašyti darbo vizų ir įdarbinti Lietuvoje savo sutuoktines vien tam, kad jos galėtų atvykti gyventi kartu. Kitiems niekaip nepavyksta atsivežti savo nepilnamečių vaikų, kurie ne tik norėtų, bet ir vadovaujantis vaiko interesų principu turėtų gyventi šeimoje.

Europos Sąjungos mastu Šeimos susijungimo direktyva jau buvo kvestionuota Europos Teisingumo Teisme (toliau – Teismas). 2006 m. birželio 27 d. Teismas priėmė sprendimą dėl Komisijos pateikto prašymo atšaukti direktyvą (byla C-540/03)¹⁹. Šioje byloje Europos parlamentas siekė panaikinti kelias direktyvos nuostatas teigdamas, kad

15 Lietuvos Respublikos 2004 m. balandžio 29 d. įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539; 2008 m. vasario 1 d. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 22-803, 2 str., p. 27.

16 *Ibid.*, 26 str., 1 d.

17 *Ibid.*, 43 str., 6 d.

18 Michalowski, I.; Walter, A. Family Reunification between EC Law and National Integration Policy. In: Migration Law and Sociology of Law. *Collected Essays in Honour of Kees Groenendijk*. Radboud Universiteit Nijmegen. 2008, p. 109.

19 Byla C-540/03, *European Parliament v. Council of the European Union* [2006-06-27] ETA I-05769.

jos pažeidžia pagrindines žmogaus teises, ypač teisę į šeimos gyvenimą ir diskriminacijos draudimą. Be to, buvo manoma, kad šios teisės bus pažeistos, jei Direktyva reikalaus iš valstybių narių, jog vyresni nei 12 m. vaikai išlaikytų integracijos testą, kad galėtų susijungti su šeima; kad nepilnamečių prašymai būtų pateikti dar prieš jiems sukankant 15 m.; pareiškėjas turėjo gyventi šalyje prieš jam leidžiant susijungti su šeima; trejų metų laukimo periodas nuo prašymo susijungti su šeima pateikimo momento iki tol, kol šeimos narys gali gauti leidimą gyventi, jei valstybės narės atsižvelgia į savo galimybes priimti. Teismas vis dėlto atmetė šiuos argumentus teigdamas, kad: 1) žmogaus teisių dokumentai neužtikrina šeimos nariams subjektyvios teisės atvykti į kitos valstybės teritoriją; 2) privalomi integracijos testai savaime nėra neteisėti, nes suteikiama tam tikra galimybė valstybei nustatyti, ar vaikas įgyvendina integracijos reikalavimą; 3) nors direktyva leidžia valstybėms narėms atsisakyti suteikti šeimos susijungimo teisę vaikams, nepateikusiems susijungimo prašymo iki 15 m., ji jokių būdu nepanaikina galimybės svarstyti tokių asmenų prašymus, net jei jie pateikiami sukakus 15 m.; 4) Europos Žmogaus Teisių Teismas taip pat taiko nuostatas, numatančias 12 ir 15 m. amžiaus ribas, nes abi šios amžiaus grupės yra susijusios su laikotarpiu, po kurio vaikui gali būti sunkiau integruotis; 5) laukimo laikotarpis būtinas siekiant užtikrinti, kad šeimos susijungimas įvyktų esant palankioms sąlygoms; 6) direktyva reikalauja valstybių narių, kad jos taikydamos šias ginčijamas normas atsižvelgtų ir į kitas direktyvoje nurodytas sąlygas: pvz., geriausių vaiko interesų principą, šeimos ryšių pobūdį ir tvirtumą, gyvenimo valstybėje narėje laikotarpį ir šeimos, kultūrinių bei socialinių ryšių buvimą su kilmės valstybe. Nevisiškai galima sutikti su pateiktais argumentais, nes: 1) nors tarptautinėje teisėje nėra visuotinai pripažintos teisės į šeimos susijungimą kaip subjektyviosios teisės, vis dėlto tam tikrais atvejais, kai susijungimas negalimas kitoje šalyje, atsisakymas leisti šeimos nariui atvykti gali sukelti nepateisinamą šeimos gyvenimo suvaržymą; 2) nepilnamečių susijungimo su tėvais atveju, jei būtų atsisakyta leisti susijungti su šeima neišlaikius integracijos testo ar sukakus tam tikram amžiui iki pilnametystės, tokia praktika vargu ar būtų suderinama su 1989 m. Vaiko teisių konvencijos reikalavimu nepilnamečių šeimos susijungimo prašymus „svarstyti humaniškai, operatyviai ir priimti teigiamą sprendimą“²⁰.

2. Šeimos susijungimo direktyvos perkėlimo lygis

Pabėgėliams direktyva nustato specifinę šeimos susijungimo tvarką. Pastebėtina, kad ir direktyva, ir Lietuvos teisės aktai numato teisę susijungti su šeima tik pabėgėlio statusą įgijusiems asmenims, tačiau ne asmenims, kuriems suteikta papildoma apsauga²¹. Šeimos susijungimo teisė Lietuvoje neapribojama tik šeimos santykiais, kurie

20 Lietuvos Respublikos 1995 m. liepos 3 d. įstatymas „Dėl Jungtinių Tautų Vaiko teisių konvencijos ratifikavimo“. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 60-1501, 10 str., 1 d.

21 Lietuvos Respublikos 2004 m. balandžio 29 d. įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539; pakeistas: 2006 m. lapkričio 28 d. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 137-5199; 2008 m. vasario 1 d. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 22-803, 43 str., 8 d.

atsirado prieš užsieniečiui atvykstant į Lietuvos teritoriją, taigi netaikoma direktyvos 9 straipsnio 2 dalyje numatyta apribojimo galimybė. Šeimos susijungimo teise taip pat gali naudotis nelydimo nepilnamečio pabėgėlio pirmos tiesioginės eilės giminaičiai (taip, kaip numatyta direktyvos 10 straipsnio 3(a) dalyje), tačiau keliamos tam tikros sąlygos: giminaičiai turi būti priklausomi nuo pareiškėjo mažiausiai vienerius metus ir negali naudotis kitų šeimos narių, gyvenančių užsienyje, parama²². Tačiau Lietuvoje neleidžiama atvykti ir gyventi nepilnamečio globėjui ar kuriam nors kitam šeimos nariui tuo atveju, jei nėra arba neįmanoma rasti kitų tiesioginės eilės giminaičių (nors direktyva numato tokią galimybę 10 str. 3(b) d.). Nacionalinė teisė netiesiogiai numato ir poligaminės santuokos draudimą. Lietuva pasinaudojo direktyvos 4 straipsnio 5 dalyje numatyta pasirinktinio pobūdžio nuostata ir įvedė reikalavimą, kad pareiškėjas ir jo sutuoktinis(-ė) iki susijungimo būtų ne jaunesni nei 21 m. amžiaus²³. Kita vertus, Lietuva nesinaudojo direktyvos 4 straipsnio 6 dalyje numatyta nukrypimo galimybe reikalaujant, kad nepilnamečiai pateiktų prašymus dėl šeimos susijungimo, kol jiems nesukako 15 m. Šia nuostata Lietuva būtų galėjusi pasinaudoti tik tuo atveju, jei tokia sąlyga jau būtų buvusi nacionalinėje teisėje direktyvos įgyvendinimo dieną. Taigi ši nuostata praktiškai atspindi ir įteisina kelių ES valstybių narių praktiką, kurią jos taikė prieš įsigaliojant direktyvai, tuo tarpu šiuo metu šia nuostata naudojosi tik Danija (kuriai direktyva nėra taikoma dėl specifinės Danijos pozicijos, susijusios su ES prieglobsčio teisės aktais). Pabrėžiama, kad šios nuostatos nebegali naujai įvesti šalys, kurios ja nesinaudojo tuo metu, kai direktyva įsigaliojo.

Pabėgėliams numatytos specifinės direktyvos sąlygos, palyginti su kitais užsieniečiais, pasižymi tuo, kad nereikalaujama šeimos ryšių įrodymų, kai jie negali pateikti formalų įrodymų²⁴. Lietuvoje ši nuostata perkelta į nacionalinę teisę. Nors Lietuvos teisės aktai nenumato, kokie alternatyvūs įrodymai oficialiems dokumentams būtų priimami šiuo atveju, jei iškyla klausimas dėl dokumentų, konsulinis pareigūnas arba Migracijos departamento ar migracijos tarnybos įgaliotasis atstovas gali kviesti užsieniečių pokalbio, taip pat prašyti pateikti papildomus paaiškinimus ir papildomus dokumentus²⁵. Be to, jei šeimos ryšių neįmanoma įrodyti kitaip, Migracijos departamentas gali įpareigoti užsieniečių atlikti DNR testą, o testo išlaidas pabėgėliams sumoka valstybė (tuo tarpu visiems kitiems užsieniečiams reikia mokėti už testą patiems). Jei kyla abejonių dėl amžiaus, gali būti atliekamas amžiaus nustatymas/įvertinimas²⁶. Jei pateikiamas prašymas

22 Lietuvos Respublikos 2004 m. balandžio 29 d. įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. *Valstybės žinios*. Nr. 73-2539; pakeistas: 2006 m. lapkričio 28 d. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 137-5199; 2008 m. vasario 1 d. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 22-803, 2 str., p. 26.

23 *Ibid.*, 43 str., 7 d.

24 Tarybos 2003 m. rugšėjo 22 d. direktyva dėl teisės į šeimos susijungimą. O. J. L 251/12, 03/10/2003, 1 str., 2 d.

25 Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro 2005 m. spalio 12 d. įsakymas Nr. 1V-329 „Dėl leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo bei fiktyvios santuokos sudarymo, fiktyvios registruotos partnerystės ir fiktyvaus įvaikinimo įvertinimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 126-4509; pakeistas: 2007 m. birželio 28 d. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 75-2981, p. 16.

26 LR 2004 m. balandžio 29 d. Įstatymas Nr. IX-2206 dėl užsieniečių teisinės padėties. *Valstybės žinios*. Nr. 73-2539; pakeistas: 2006 m. lapkričio 28 d. *Valstybės žinios*. Nr. 137-5199; 2008 m. vasario 1 d. *Valstybės žinios*. Nr. 22-803, 123 str.

susijungti su santuokos nesudariusiu partneriu, būtina pateikti registruotos partnerystės sutartį. Pabėgėlio šeimos nariams netaikomi apgyvendinimo, sveikatos draudimo ar reguliarių pajamų reikalavimai (direktyvos 7 str.), tačiau šie reikalavimai netaikomi tik tuomet, jei prašymas pateikiamas nepraėjus 3 mėn. nuo pabėgėlio statuso suteikimo²⁷. Ši nuostata Lietuvos teisės aktuose patvirtina, kad Lietuva išnaudojo direktyvos 12 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje numatytą diskrecijos teisę. Pabėgėliams taip pat netaikomas dvejų metų išgyvenimo šalyje laikotarpis iki galimybės susijungti su šeima²⁸. Kai kurios ES valstybės narės šią privilegijuotą padėtį remdamosi nacionaline teise taiko ne tik pabėgėliams pagal 1951 m. Konvenciją dėl pabėgėlių statuso (toliau – 1951 m. Pabėgėlių konvencija), bet ir papildomą apsaugą gavusiems asmenims (Austrija, Čekija, Danija, Estija, Suomija, Vokietija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Portugalija ir Švedija)²⁹. Direktyvoje numatytas 3 mėnesių laikotarpis nuo sprendimo dėl pabėgėlio statuso priėmimo, per kurį turi būti pateiktas šeimos susijungimo prašymas, yra kritikuotinas. Informacija apie pabėgėlių šeimos narius gali atsirasti praėjus ir ilgesniam laikotarpiui, todėl tai neturėtų užkirsti kelio jiems naudotis specifinę pabėgėlių padėtį atitinkančiais reikalavimais. Šiuo požiūriu įdomi Belgijos praktika – ji numato palankesnes normas nei direktyvos 12 straipsnis. Belgijoje netaikomi reikalavimai turėti gyvenamąjį plotą ir sveikatos draudimą, jei asmuo šeimos susijungimo prašymą pateikė ne vėliau kaip per vienerius metus nuo pabėgėlio statuso suteikimo. Kita vertus, pavyzdžiui, Vengrijoje griežtai taikomas 3 mėn. terminas³⁰. Svarbu konstatuoti, kad direktyva tik leidžia valstybėms narėms numatyti terminą kaip sąlygą atleisti nuo reikalavimų įgyvendinimo, tačiau valstybės neprivalo šį reikalavimą numatyti nacionalinėje teisėje.

Jei asmenims leidžiama susijungti Lietuvoje, konsulinė įstaiga išduoda vienkartinę nacionalinę vizą³¹. Teisės aktai nenumato jokios kitos pagalbos atvykstant (tokią pagalbą numato direktyvos 13 str. 1 d.). 2004 m. rugsėjo 2 d. Vizų išdavimo taisyklės nenumato jokių specifinių sąlygų palengvinti atvykimą, išskyrus vizos išdavimą remiantis išduotu leidimu gyventi. Kaip numatyta direktyvos 13 straipsnio 2 dalyje, leidimas gyventi išduodamas tokiam pačiam terminui, kaip ir šeimos nario leidimas gyventi (mažiausiai

27 Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro 2005 m. spalio 12 d. įsakymas „Dėl leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo bei fiktyvios santuokos sudarymo, fiktyvios registruotos partnerystės ir fiktyvaus įvaikinimo įvertinimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 126-4509; pakeistas: 2007 m. birželio 28 d. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 75-2981, 3 d.

28 *Ibid.*, 43 str., 6 d.

29 Groenendijk, K.; Fernhout, R.; Van Dam, D.; Van Oers, R.; Strik, T. *The Family Reunification Directive in EU Member States. The first year of implementation*. Centre for Migration Law, Nijmegen, 2007, p. 42.

30 *Ibid.*, p. 45.

31 Lietuvos Respublikos 2004 m. balandžio 29 d. įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. *Valstybės žinios*. Nr. 73-2539; pakeistas: 2006 m. lapkričio 28 d. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 137-5199; 2008 m. vasario 1 d. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 22-803, 17 str., 3 d.

Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro 2005 m. spalio 12 d. įsakymas „Dėl leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo bei fiktyvios santuokos sudarymo, fiktyvios registruotos partnerystės ir fiktyvaus įvaikinimo įvertinimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. A1-126-4509; pakeistas 2007 m. birželio 28 d. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 75-2981, p. 57.

vieneriems metams numatant galimybę pratęsti). Kaip ir pabėgėliui, jo šeimos nariui suteikiamos tokios pačios teisės naudotis švietimo, profesinio mokymo paslaugomis ir dalyvauti darbo rinkoje (šeimos nariams nebūtini leidimai dirbti) bei socialinėmis teisėmis (kadangi šeimos nariai gali naudotis socialinės integracijos galimybėmis kaip ir pabėgėlis)³².

Šeimos nariams gali būti išduotas ir atskiras (autonomiškas) leidimas gyventi šalyje (Direktyvos 15 str. 1 d.). Jis išduodamas kaip nuolatinis leidimas gyventi išgyvenus Lietuvoje kartu su šeima 5 metus. Kaip reikalauja direktyva (15 str. 3 d.), teisės aktais taip pat numato galimybę išduoti leidimą laikinai gyventi, jei atsiranda itin sunkios aplinkybės, susijusios su santuokos ar registruotos partnerystės nutraukimu arba šeimos nario mirtimi. Šiuo atveju reikalaujama, kad prašymas susijungti su šeima būtų buvęs paduotas iki santuokos ar partnerystės sutarties nutraukimo arba šeimos nario mirties su sąlyga, kad toks leidimas šeimai susijungti dar nebuvo išduotas; arba ne vėliau nei praėjus 6 mėn. nuo skyrybų ar partnerystės sutarties nutraukimo, arba šeimos nario mirties su sąlyga, gal užsienietis jau turėjo leidimą gyventi, išduotą šeimai siekiant susijungti³³. Leidimas gyventi šiuo atveju būtų išduotas vieneriems metams.

Direktyvos nuostatos dėl pagrindų atsisakyti leisti arba panaikinti šeimos susijungimą yra perkeltos į nacionalinę teisę ir apima šias situacijas: realių šeimos ar santuokinių ryšių nebuvimą³⁴, suklastotų dokumentų pateikimą, fiktyvią santuoką ar partnerystę³⁵. Fiktyvios santuokos sąvoką pateikia Užsieniečių įstatymo 2 straipsnio 6 punktas: Lietuvos Respublikos piliečio arba teisėtai LR gyvenančio užsieniečio ir užsieniečio, kuris nėra ES valstybės narės pilietis, santuoka, kai ji sudaroma siekiant gauti leidimą gyventi LR ir nesiekiant sukurti LR teisės aktų nustatytų kitų santuokos teisinių pasekmių.

Vykdamas šeimos susijungimo procedūrą svarbus šeiminių santykių įrodymo klausimas. Ypač jis aktualus pabėgėliams, kurie neretai dokumentinių įrodymų neturi. Šeimos susijungimo direktyvoje atsižvelgiama į šią specifinę pabėgėlių situaciją, todėl valstybės narės nesant tokių dokumentų atsižvelgia į kitus tokių santykių buvimo įrodymus, kurie vertinami remiantis nacionaline teise, o atmesti prašymą dėl dokumento trūkumo neleidžiama³⁶. Šią nuostatą įtvirtina ir Lietuvos nacionaliniai teisės aktai (Užsieniečių įstatymo 122 str. ir Laikinių leidimų gyventi išdavimo tvarkos 16 punktas).

32 Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. spalio 21 d. įsakymas Nr. 238 „Dėl Lietuvos valstybės paramos teikimo užsieniečių, gavusių prieglobstį Lietuvos Respublikoje, integracijai tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 157-5741; pakeistas: 2006 m. sausio 11 d. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 5-167, p. 3.1.1.

33 Lietuvos Respublikos 2004 m. balandžio 29 d. įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539; pakeistas: 2006 m. lapkričio 28 d. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 137-5199; 2008 m. vasario 1 d. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 22-803. 43 str., 1 d., 8 p.

34 *Ibid.*, 35 str., 1 d., 10 p.

35 *Ibid.*, 35 str., 1 d., 2 p.

36 Tarybos 2003 m. rugsėjo 22 d. direktyva 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą. O. J. L 251/12, 03/10/2003, 11 str., 2 d.

3. Pagrindiniai probleminiai aspektai

Lyginant su kitų ES direktyvų, susijusių su prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių teisine padėtimi Lietuvoje, perkėlimu į nacionalinę teisę, Šeimos susijungimo direktyva pasižymi vos keliais probleminiais aspektais, kuriuos verta apžvelgti:

1. *Fiktyvios santuokos sąvoka.* Viena iš sąlygų pripažinti Lietuvoje santuoką fiktyvia yra tai, kad šeimos nariai iki santuokos niekuomet nebuvo susitikę³⁷. Tačiau reikia atkreipti dėmesį, kad esant tokiam reikalavimui neatsižvelgiama į kai kurias tradicines praktikas, paplitusias užsienio šalyse, todėl toks apibrėžimas gali būti laikomas per plačia fiktyvios santuokos sąvoka. Panašu, kad esant šiam reikalavimui neatsižvelgiama ir į naujas tendencijas (pvz., santuoką internetu).

2. *Šeimos ryšių ir valstybėje išgyvento laiko aplinkybių svarstymo svarba.* Direktyva reikalauja, kad atmetant prašymą dėl šeimos susijungimo, panaikinant leidimą gyventi arba svarstant išsiuntimo klausimą būtų atsižvelgta į tokias aplinkybes kaip: šeimos santykių pobūdis ir tvirtumas, asmens gyvenimo valstybėje narėje trukmė, šeimos, kultūriniai ir socialiniai ryšiai su asmens kilmės šalimi. Remiantis Užsieniečių įstatymo 128 straipsnio 1 dalimi į šeimos santykius su Lietuvos Respublikoje esančiais asmenimis, teisėtai išgyventą laikotarpį Lietuvoje, socialinius, ekonominius ir kt. ryšius su Lietuva turi būti atsižvelgiama tik priimant sprendimą dėl užsieniečio išsiuntimo iš Lietuvos. Taigi nors šiuo atveju į šeimos ryšius būtų atsižvelgiama, įstatyme nenumatyta, kaip dėl šeimos ryšių užsieniečio išsiuntimo procesas galėtų būti sustabdytas. Be to, šios aplinkybės nesvarstomos ankstesnėje proceso stadijoje – nagrinėjant prašymą dėl susijungimo ar sprendžiant dėl jau išduoto leidimo panaikinimo. Todėl šiuo požiūriu direktyvos 17 straipsnis perkeltas tik iš dalies.

3. *Papildomą apsaugą gavusių asmenų šeimos susijungimas.* Nors direktyva šiems asmenims nėra taikoma, tačiau tikslinga būtų tokią teisę numatyti, kadangi šeimos apsaugos klausimas tam tikromis aplinkybėmis gali iškilti remiantis EŽTK 8 straipsniu. Atsižvelgiant į tai, kad direktyva leidžia išlaikyti valstybėms narėms palankesnes nuostatas (3 str. 5 d.), tikslinga numatyti šią teisę, nes tai užtikrintų tinkamą šių asmenų apsaugą ir geresnes integracijos šalyje sąlygas. Direktyva nenumato teisės susijungti su šeima prieglobsčio prašytojams ir papildomą apsaugą gavusiems asmenims, todėl ši teisė gali būti įgyvendinama tik remiantis nacionaline teise. Daugelis valstybių suteikia šeimos susijungimo teisę asmenims, kuriems suteikta papildoma apsauga. Skirtingų šeimos susijungimo teisių taikymas įvairioms pabėgėlių grupėms nėra pagrįstas. Visų pirma, toks skirtumų darymas leidžia manyti, kad šeimos susijungimas priklauso nuo to, ar asmuo patyrė persekiojimą ar kitokią žalą. Iš tiesų turėtų būti svarbu tik tai, kad asmuo yra laikomas pabėgėliu ir negali grįžti į savo kilmės valstybę – nepriklausomai nuo to, ar jis tokiu pripažintas remiantis 1951 m. Pabėgėlių konvencija ar atsižvelgiant

37 Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro 2005 m. spalio 12 d. įsakymas „Dėl leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo bei fiktyvios santuokos sudarymo, fiktyvios registruotos partnerystės ir fiktyvaus įvaikinimo įvertinimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 126-4509; pakeistas: 2007 m. birželio 28 d. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 75-2981, p. 33.4.

į papildomos apsaugos teisinį režimą³⁸. Nors Komisijos pasiūlyme dėl direktyvos buvo numatyta ši teisė ir papildomą apsaugą gavusiems asmenims, tačiau valstybės narės tuo metu dar nebuvo sutarusios dėl vienos papildomos apsaugos sąvokos³⁹.

4. *Reikalavimas, kad būtų išgyventas ne trumpesnis kaip dvejų metų laikotarpis.* Lietuvoje įtvirtintas reikalavimas, kad būtų išgyventas ne trumpesnis kaip dvejų metų laikotarpis, problemiškas dėl kelių priežasčių: visų pirma, toks reikalavimas taikomas kaip trukdis šeimai susijungti, nes prašymą galima pateikti tik po dvejų metų; antra vertus, ši nuostata taikoma kiekvienu atveju, t. y. nenagrinėjamos individualios asmens aplinkybės dėl šeimos susijungimo. Pažymėtina, kad Europos Teisingumo Teismas jau minėtoje byloje C-540/03 teigė, jog „reikia atminti, kad iš direktyvos 17 straipsnio akivaizdu, jog gyvenimo valstybėje narėje trukmė yra tik vienas iš veiksnių, į kuriuos valstybė narė turi atsižvelgti svarstant prašymą dėl šeimos susijungimo, be to, šis laukimo periodas negali būti taikomas neatsižvelgiant į visus kitus susijusius veiksnius individualioje byloje“⁴⁰. Tokios priemonės kaip ši praktika galėtų pažeisti direktyvą. Kai kurios ES valstybės narės sumažino šią riziką (Slovėnija, Lenkija, Ispanija) numatydamos galimybę pateikti šeimos susijungimo prašymą po vienerių teisėto gyvenimo šalyje metų. Tačiau akivaizdi direktyvos pažeidimo grėsmė Kipre, Graikijoje ir Lietuvoje, kadangi numatyta galimybė pateikti prašymą tik po dvejų metų. Suvokdama šią riziką Vokietija, pavyzdžiui, išvengė klaidingai perkelti direktyvos nuostatą. Direktyvos perkėlimo teisės akte ji paaiškino, kad dvejų metų laikotarpis turi būti įgyvendintas ne prašymo pateikimo momentu, bet tuomet, kai įsigalioja leidimas gyventi. Atrodo, kad Lietuvoje direktyvos 8 straipsnio reikalavimas⁴¹ buvo perkeltas netiksliai.

4. Šeimos susijungimo direktyvos perkėlimo poveikio įvertinimas

Remdamasis direktyva pareiškėjas turi teisę į šeimos susijungimą, tačiau ši teisė yra labai apribota integracijos testais, nustatant minimalų santuokinį amžių ar reikalaujant turėti pajamų šaltinį, o tai neatitinka Tamperės programos tikslų⁴². 2007 m. atlikus nepriklausomą Šeimos susijungimo direktyvos poveikio ES valstybėse narėse vertinimą⁴³ paaiškėjo, kad devyniose iš tuometinių 25 valstybių narių direktyva neturėjo poveikio

38 John, A. Family Reunification for Migrants and Refugees: a Forgotten Human Right? A Comparative Analysis of Family Reunification under Domestic Law and Jurisprudence, International and Regional Instruments. *ECHR Caselaw and the EU 2003 Family Reunification Directive* [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-07-19]. <http://fd.uc.pt/hrc/working_papers/arturojohn.pdf>.

39 *Ibid.*, p. 55.

40 Byla C-540/03, *European Parliament v. Council of the European Union* [2006-06-27] ETA I-05769.

41 „Valstybės narės gali reikalauti, kad globėjas iki savo šeimos narių prisijungimo prie jo ar jos būtų teisėtai išbuvęs jų teritorijoje ne ilgiau kaip dvejus metus“.

42 Michalowski, I.; Walter, A. Family Reunification between EC Law and National Integration Policy. In: *Migration Law and Sociology of Law. Collected essays in honour of Kees Groenendijk*. Radboud Universiteit Nijmegen, 2008, p. 104.

43 Groenendijk, K.; Fernhout, R.; Van Dam, D.; Van Oers, R.; Strik, T.

dėl kelių priežasčių. Vienos valstybės nebuvo įpareigosios direktyva (Danija, Airija ir Jungtinė Karalystė), kitose dar nebuvo prasidėjęs direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę procesas (Malta, Liuksemburgas, Ispanija) arba tik prasidėjusi diskusija šiuo klausimu (Vokietija, Portugalija), arba nacionalinės institucijos manė, jog nacionalinė teisė numato palankesnes normas, todėl perkelti nebūtina (Latvija)⁴⁴. Remiantis vertinimu, trijose valstybėse narėse perkėlus direktyvą labiau buvo sugriežtintos nei liberalizuotos nacionalinės normos (Prancūzija, Nyderlandai ir Lietuva). Apskritai vertinant direktyvos poveikį galima teigti, kad ji padėjo pasiekti didesnę nei anksčiau imigracijos teisės normų Europos Sąjungoje suderinimo laipsnį, todėl sumažinti skirtumai tarp valstybių narių. Direktyva nustatė minimalias šeimos susijungimo teisės įgyvendinimo sąlygas, todėl kai kuriose valstybėse narėse pirmą kartą šiuo klausimu buvo įtvirtintos nacionalinės taisyklės⁴⁵. Pasakytina, kad, pavyzdžiui, daugelis Vokietijos nuostatų dėl šeimos susijungimo jau atitiko direktyvos nuostatas, kadangi priimant direktyvą dalyvavę nacionaliniai derybininkai siekė užtikrinti, kad būsimosios Europos teisės normos atitiktų nacionalinę teisę arba iš esmės jos nepakeistų, bent jau Vokietijos⁴⁶. Perkeldama direktyvą į nacionalinę teisę Vokietija panaudojo beveik visas šiame akte numatytas apribojimų galimybes. Kita vertus, Vokietija nepasinaudojo galimybėmis įvesti palankesnes normas, pavyzdžiui, galimybe leisti susijungti giminaičiams pagal tiesioginę aukštutinę liniją remiantis direktyvos 4 straipsnio 2 dalimi⁴⁷.

Perkėlus Šeimos susijungimo direktyvą Lietuvos teisės aktai buvo papildyti nuostatomis, padidinančiomis minimalų santuokos amžių (21 metai, palyginti su 18 metų amžiumi, numatytu remiantis nacionaline teise); įvesta galimybė išduoti leidimą gyventi esant itin sudėtingoms aplinkybėms remiantis Užsieniečių įstatymo 43 straipsniu (pakeitus įstatymą 2006 m. lapkričio 28 d.); įvestas integracijos reikalavimas (kalbos testas ir Lietuvos Konstitucijos pagrindų testas) užsieniečiams, kurie atvyko susijungti su šeima, kai jie kreipiasi išduoti leidimą nuolatos gyventi⁴⁸. Integracijos sąlyga taip pat sugriežtino taisyklės. Iki 2005 m. nacionalinėje teisėje nebuvo nuostatų dėl fiktyvių santuokų. 2005 m. spalį šios normos buvo perkeltos kartu su kai kuriomis ribojančiomis nuostatomis, kurios nustatė terminą pabėgėliams kreiptis dėl šeimos susijungimo, kad jiems nebūtų taikomi tam tikri reikalavimai (2006 m. lapkričio 28 d. Užsieniečių įstatymo pakeitimai). Be to, buvo įvesta tėvų teisė susijungti su nepilnamečiu vaiku Lietuvoje (anksčiau teisės aktai tokios galimybės nelydimam nepilnamečiui pabėgėliui nenumatė).

Bene svarbiausias direktyvos nuostatų perkėlimo poveikis – specifinės pabėgėlių padėties pripažinimas. 2006 m. lapkričio 28 d. pakeitimais buvo įvestos specialios

44 Groenendijk, K.; Fernhout, R.; Van Dam, D.; Van Oers, R.; Strik, T., p. 59.

45 *Ibid.*, p. 61.

46 Brinkmann, G. The Transposition of the Family Reunification Directive in Germany. Iš *Migration Law and Sociology of Law. Collected Essays in Honour of Kees Groenendijk*. Radboud Universiteit Nijmegen, 2008, p. 37.

47 *Ibid.*, p. 41.

48 Lietuvos Respublikos 2004 m. balandžio 29 d. įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539; pakeistas: 2006 m. lapkričio 28 d. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 137-5199; 2008 m. vasario 1 d. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 22-803, 53 str., 6 d.

nuostatos dėl šeimos susijungimo reikalavimų įgyvendinimo pabėgėlio šeimos nariams. Taigi perkėlus direktyvą pabėgėliams taikomos nuostatos tapo palankesnės. Anksčiau pabėgėliams buvo taikomos tos pačios susijungimo su šeima sąlygos kaip ir kitiems užsieniečiams šalyje (pvz., dėl gyvenamojo ploto turėjimo, sveikatos draudimo ir kt.). Vis dėlto specifinė pabėgėlių padėtis pripažįstama su sąlyga, kad pareiškėjas privalo pateikti prašymą susijungti su šeima per 3 mėnesius nuo pabėgėlio statuso suteikimo.

Viena iš akivaizdžiausių direktyvos nuostatų perkėlimo pasekmių – nenumatyta teisė susijungti su šeima asmenims, kuriems suteikta papildoma apsauga. Prieš perkeltant direktyvą nacionalinėje teisėje nebuvo nuostatų, ribojančių 12–15 metų amžiaus vaikų teisę susijungti su šeima. Jos nebuvo įvestos ir perkėlus direktyvą, taigi šiuo požiūriu nacionalinė teisė numato palankesnes normas nei direktyva. Direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje numatyti šeimos susijungimo reikalavimai Lietuvos teisėje buvo dar prieš direktyvos perkėlimą (pvz., gyvenamojo ploto turėjimas, sveikatos draudimas ir kt.). Lietuva įvedė mažiau palankią nuostatą – neprivalomą direktyvos normą dėl 2 metų išgyvento laikotarpio prieš tai, kai užsienietis gali kreiptis dėl šeimos susijungimo, taip pat integracijos reikalavimą užsieniečiams, atvykusiems susijungti su šeima, kai jie kreipiasi dėl nuolatinio leidimo gyventi.

Nagrinėjant pabėgėlių ir kitų užsieniečių šeimos susijungimo būklę Lietuvoje, taip pat direktyvos poveikį, galima teigti, kad nepaisant teisės aktų pakeitimų ir direktyvos nuostatų formalaus perkėlimo, praktikoje šios nuostatos nėra pakankamai veiksmingai taikomos šeimai susijungti Lietuvoje.

Viena vertus, pabėgėlio šeimos nariai dažniausiai atvyksta ne dėl šeimos susijungimo, o tiesiog kreipiasi prašydami prieglobsčio patys. Formali procedūra vis dar atrodo sudėtinga, todėl daug paprasčiau atvykti su kelių dienų viza (pvz., turistiniais tikslais) ir pateikti prieglobsčio prašymą. Kita vertus, papildomą apsaugą gavusių užsieniečių šeimos nariai net neturi pasirinkimo (nes teisė susijungti nepripažįstama). Pavyzdžiui, 2008 m. rugpjūtį vienos pabėgėlių šeimos iš Uzbekistano vaikai jau metus laukia susijungimo su savo šeima, kol visuomeninių organizacijų ir Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro (JTVPK) atstovai bando įveikti praktines kliūtis, t. y. rasti pinigų kelionei, sutvarkyti reikiamus dokumentus, įforminti įgaliojimą vaikus lydėsiančiam suaugusiam giminaičiui ir kt. Paradoksalu, bet kita šeima iš Uzbekistano, gavusi papildomą apsaugą, šeimos susijungimo klausimą išsprendė daug „efektyviau“, t. y. kai vaikus turėdamas trumpalaikes visas atvežė dėdė, o šie pasiprašę prieglobsčio netrukus jį gavo.

Išvados

Šeimos susijungimo direktyva formaliai buvo užbaigta perkelti iki 2008 m. Šiuo metu yra vos keleta neperkeltų arba netinkamai perkeltų direktyvos nuostatų. Šeimos susijungimo tvarka Lietuvoje buvo nustatyta dar prieš perkeltant direktyvą, tačiau buvo vertinama kaip ne itin efektyvi. Apibrėždami šeimą Lietuvos teisės aktai pripažįsta visas direktyvoje numatytas šeimos narių grupes, išskyrus pabėgėlio(-ės) ar jo sutuoktinės(-

io) suaugusius nesusituokusius vaikus bei kitus pabėgėlio išlaikomus jo šeimos narius. Nors direktyva nereikalauja, tačiau Lietuvoje šeimos nariais pripažistami partnerystę sudarę asmenys. Šeimos susijungimo teisė Lietuvoje neapribojama tik šeimos santykiais, atsiradusiais prieš užsieniečiui atvykstant į Lietuvos teritoriją. Kaip ir direktyva, Lietuvos teisės aktai numato teisę susijungti su šeima tik pabėgėlio statusą gavusiems asmenims, tačiau ne asmenims, kuriems suteikta papildoma apsauga. Lietuvoje nėra specifinių sąlygų, palengvinančių šeimai susijungti siekiant palengvinti atvykimą, išskyrus vizos išdavimą remiantis išduotu leidimu gyventi. Šeimos nariui kaip ir pabėgėliui suteikiamos tokios pat teisės naudotis švietimo, profesinio mokymo paslaugomis ir socialinėmis teisėmis bei dalyvauti darbo rinkoje. Direktyvos nuostatos dėl pagrindų atsisakyti leisti šeimai susijungti arba tokį susijungimą panaikinti taip pat perkeltos.

Perkėlus Šeimos susijungimo direktyvą Lietuvos teisės aktai buvo papildyti nuostatomis, padidinančiomis minimalų santuokos amžių; įvesta galimybė išduoti leidimą gyventi esant itin sudėtingoms aplinkybėms; įvestas integracijos reikalavimas; numatyta tėvų teisė susijungti su nepilnamečiu vaiku Lietuvoje. Ši direktyva turėjo tiek teigiamų, tiek ir neigiamų pasekmių prieglobstį gavusių asmenų būklei Lietuvoje ir ypač įgyvendinant jų teisę į šeimos gyvenimo apsaugą. 2007 m. atlikto nepriklausomo Šeimos susijungimo direktyvos poveikio ES valstybėse narėse vertinimo rezultatai rodo, kad Lietuva priskiriama prie tų valstybių, kuriose perkėlus direktyvą nacionalinės normos buvo labiau sugriežtintos nei liberalizuotos.

Teigiamas direktyvos aspektas, kad buvo pripažinta specifinė pabėgėlių padėtis, nelydimiems nepilnamečiams nustatyta teisė susijungti su tėvais. Taigi perkėlus direktyvą pabėgėliams taikomos nuostatos tapo palankesnės. Lietuva įvedė mažiau palankią nuostatą – neprivalomą direktyvos normą dėl 2 metų išgyvento laikotarpio prieš tai, kai užsieniečiui gali būti leista susijungti su šeima; integracijos reikalavimą užsieniečiams, atvykusiems susijungti su šeima, kai jie kreipiasi dėl nuolatinio leidimo gyventi. Taip pat pasakytina, kad kai kurios Šeimos susijungimo direktyvos nuostatos buvo perkeltos netiksliai arba klaidingai, todėl vis dar išlieka šios pagrindinės atskirų direktyvos reglamentuojamų sričių problemos:

Pirma, fiktyvios santuokos sąvoka remiantis Lietuvos teise gali būti vertinama kaip per plati ir neatitinkanti kai kuriose valstybėse paplitusių tradicinių praktikų ir ryškėjančių naujų tendencijų.

Antra, šeimos ryšių ir valstybėje išgyvento laiko aplinkybės svarstomos tik sprendžiant dėl išsiuntimo, nors remiantis direktyva į šias aplinkybes turėtų būti atsižvelgta esant daug ankstesnei proceso stadijai – nagrinėjant prašymą dėl susijungimo ar sprendžiant dėl jau išduoto leidimo panaikinimo.

Trečia, nors pati direktyva nenumato asmenims, kuriems suteikta papildoma apsauga, teisės susijungti su šeima, tikslinga būtų tokią teisę numatyti Lietuvoje atsižvelgiant į tai, kad esant tam tikroms aplinkybėms šeimos susijungimas gali būti vienintelė galimybė užtikrinti pagarbą užsieniečio šeimos gyvenimui remiantis EŽTK 8 straipsniu. Daugelis valstybių suteikia šeimos susijungimo teisę asmenims, kuriems suteikta papildoma apsauga.

Ketvirta, Lietuvoje netinkamai perkeltas reikalavimas išgyventi dvejus metus prieš pateikiant prašymą šeimai susijungti. Nors jis neturėtų būti taikomas pabėgėliams, netinkamai perkėlus šią nuostatą buvo sukeltos aštrios nacionalinio lygio diskusijos.

Literatūra

- Byla C-540/03, *European Parliament v. Council of the European Union* [2006-06-27] ETA I-05769.
- Brinkmann, G. The Transposition of the Family Reunification Directive in Germany. *Migration Law and Sociology of Law. Collected Essays in Honour of Kees Groenendijk*. Radboud Universiteit Nijmegen, 2008.
- Groenendijk, K., et al. *The Family Reunification Directive in EU Member States. The First Year of Implementation*. Centre for Migration Law, Nijmegen, 2007.
- John, A. Family Reunification for Migrants and Refugees: a Forgotten Human Right? A Comparative Analysis of Family Reunification under Domestic Law and Jurisprudence, International and Regional Instruments. *ECHR Caselaw and the EU 2003 Family Reunification Directive* [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-07-19]. <www.fd.uc.pt/hrc/working_papers/arturojohn.pdf>.
- Lietuvos Respublikos 1995 m. liepos 3 d. įstatymas „Dėl Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos ratifikavimo“. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 60-1501.
- Lietuvos Respublikos 2004 m. balandžio 29 d. įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539; pakeistas: 2006 m. lapkričio 28 d. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 137-5199; 2008 m. vasario 1 d. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 22-803.
- Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. spalio 21 d. įsakymas Nr. A1-238 „Dėl Lietuvos valstybės paramos teikimo užsieniečių, gavusių prieglobstį Lietuvos Respublikoje, integracijai tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. Nr. 157-5741; pakeistas: 2006 m. sausio 11 d. *Valstybės žinios*. Nr. 5-167.
- Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro 2005 m. gruodžio 21 d. įsakymas Nr. 1V-445 „Dėl Leidimų nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo bei fiktyvios santuokos sudarymo įvertinimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 5-157; pakeistas 2006 m. rugpjūčio 21 d. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 91-3596; 2007 m. birželio 14 d. pakeistas pavadinimas: „Dėl Lietuvos Respublikos ilgalaikio gyventojų leidimo gyventi Europos Bendrijoje užsieniečiams išdavimo IR fiktyvios santuokos sudarymo, fiktyvios registruotos partnerystės bei fiktyvaus įvaikinimo įvertinimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 68-2700.
- Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro 2005 m. spalio 12 d. įsakymas Nr. 1V-329 „Dėl leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo bei fiktyvios santuokos sudarymo, fiktyvios registruotos partnerystės ir fiktyvaus įvaikinimo įvertinimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 126-4509; pakeistas: 2007 m. birželio 28 d. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 75-2981.
- Michalowski, I.; Walter, A. Family Reunification between EC Law and National Integration Policy. Iš *Migration Law and Sociology of Law. Collected Essays in Honour of Kees Groenendijk*. Radboud Universiteit Nijmegen, 2008.
- Tarybos 2003 m. rugsėjo 22 d. direktyva 2003/86/EB „Dėl teisės į šeimos susijungimą“. O. J. L 251/12, 03/10/2003.

FAMILY REUNIFICATION DIRECTIVE: CONCERNS OF TRANSPOSITION TO LITHUANIAN LEGISLATION AND IMPLEMENTATION

Lyra Jakulevičienė, Laurynas Biekša

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The 3rd of October 2005 marks the deadline of transposition of the EU Council Directive No. 2003/86/EC (Family Reunification Directive) into national legislation. This Article is the third in a series of articles on transposition of the European Union Asylum Directives in Lithuania and remaining concerns. Even though this legal instrument is not an asylum law document per se, it carries important consequences for the legal status of refugees in the EU Member States. The article analyzes the transposition of the Family Reunification Directive in Lithuania, the impact of the Directive's provisions on the development of Lithuanian asylum law and draws attention to remaining concerns in relation to implementation of this directive in Lithuania. The authors illustrate remaining concerns with practical and real life examples from Lithuania.*

By the time of writing this Article, almost all of the norms of Family Reunification Directive have been transposed into Lithuanian legislation. Transposition has started in 2006 with the amendments to the Aliens' Law of 2004 and has been almost completed by 2008 with the exception of a few provisions that either have not been transposed or have been transposed incorrectly. Overall, the directive had a significant impact on the national legislation, even though the family reunification procedure as such existed before the transposition, but was not considered sufficiently effective.

The transposition of Family Reunification Directive in Lithuania has resulted in introduction of new provisions related to increasing the minimum age for marriage; a possibility to issue a residence permit in particularly difficult circumstances; integration requirement; a possibility of reunification for parents with minor children in Lithuania. The impact that the directive had on Lithuanian legislation and the situation of refugees in the country could be measured in both positive and restrictive terms. Notably, the European study conducted in 25 Member States of the EU in 2007 mentioned Lithuania among the countries, where restrictive impacts prevailed over liberalisation. On the positive side, the most significant change was the acknowledgement of specific situation of refugees, as before that they had to comply with all requirements for reunification applicable to all other foreigners.

In addition, the right to family reunification was recognised for parents of unaccompanied minors. At the same time, among not very positive provisions that were introduced as a result of implementation of the directive were the two years residence requirement before the right to family reunification can be exercised; and the integration requirement when permanent residence permit is being issued.

Separate legal concerns with regard to implementation of directive's provisions in Lithuania still remain in respect of too broad definition of marriages of convenience; considerations of family relations and duration of residence while deciding on residence permit

withdrawal and expulsion; absence of family reunification right for persons granted complementary protection; as well as incorrect transposition of the two years residence requirement before a foreigner may ask for family reunification, which has been widely debated at the national level.

The article may be useful for institutions dealing with requests for family reunification, as well as for the legislator with a view of ensuring full and proper transposition of the directive into national legislation and while improving the current legislation on aliens in Lithuania in order to ensure full respect to the family life of foreigners in the country.

Keywords: *foreigners, refugees, legal status of aliens, aliens' law, asylum, asylum directives, EU asylum law, respect for family life, family reunification, family reunion, Family Reunification Directive, transposition of directives.*

Lyra Jakulevičienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės katedros docentė. Mokslinių tyrimų kryptys: tarptautinių sutarčių teisė, pabėgėlių teisė, migracijos teisė, tarptautinė žmogaus teisių apsauga.

Lyra Jakulevičienė, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of International Law, associated professor. Research interests: international treaty law, refugee law, migration law, international protection of human rights.

Laurynas Biekša, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės katedros lektorius, daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: pabėgėlių teisė, migracijos teisė, tarptautinė žmogaus teisių apsauga.

Laurynas Biekša, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of International Law, lecturer, doctor. Research interests: refugee law, migration law, international protection of human rights.

